

DOCUMENTO DE INFORMAÇÃO DO PROJETO (PID)
ETAPA DE AVALIAÇÃO
PROGRAMA APL MANANCIASIS
ATUALIZAÇÃO REFERENTE A SÃO BERNARDO DO CAMPO E GUARULHOS
(ETAPAS 3 E 4 DO APL)

Relatório nº: AB6660

Nome do Projeto	São Bernardo & Guarulhos – Programa de Gestão Integrada das Águas em São Paulo
Região	AMÉRICA LATINA E CARIBE
Setor	Água, saneamento e proteção contra inundações em geral (89%); Administração pública – Água, saneamento e proteção contra inundações (11%)
Número do Projeto	P125829
Mutuário(s)	MUNICÍPIOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E DE GUARULHOS
Executor do Projeto	
	Município de Guarulhos (PMG) – Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) Av. Tiradentes, 3198, Bom Clima Guarulhos São Paulo Brasil Tel.: +55 11 2463-7001
	Município de São Bernardo do Campo – Secretaria de Habitação e Meio Ambiente (SEHAB) Praça Samuel Sabatini, 50, 18º andar São Bernardo do Campo São Paulo Fax: +55 11 4122-0160
	Município de São Bernardo do Campo (PMSBC) – Secretaria de Habitação e Meio Ambiente (SEHAB) São Paulo Brasil Fax: +55 11 4122-0160
Categoria Ambiental	<input checked="" type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> B <input type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> FI <input type="checkbox"/> TBD (a determinar)
Data de Elaboração do PID	20 de junho de 2011
Data de Autorização da Avaliação	7 de dezembro de 2010
Data de Aprovação pelo Conselho	15 de setembro de 2011 (proposta)

O Programa APL Mananciais (P006553) foi aprovado pelo Conselho em 9 de julho de 2009, juntamente com a primeira e a segunda fase do Programa APL referente aos empréstimos ao estado de São Paulo e à Sabesp, respectivamente. Este PID atualizado enfoca os

municípios de São Bernardo do Campo e Guarulhos e a terceira e a quarta etapas (as duas últimas) do Programa APL Mananciais.

1. Antecedentes do País e do Setor

Cidades brasileiras sob pressão.¹ Durante os últimos 30 anos, o Brasil sofreu uma transformação radical na sua estrutura espacial, à medida que as áreas urbanas absorveram mais de 80 milhões de pessoas e a parcela da população que vive nas cidades cresceu de 56% para mais de 80%. Hoje em dia, as cidades representam 90% do PIB do país e nelas se encontram metade dos brasileiros pobres. Após aumentos consistentes da produtividade nas décadas de 1970 e 1980, as grandes cidades brasileiras registraram um declínio constante do PIB per capita e da produtividade nos últimos 15 anos. Enquanto as principais cidades do mundo se posicionam para gerar inovação e expansão no campo econômico, as cidades brasileiras enfrentam a necessidade de abrigar populações pobres informais, controlar a criminalidade e a violência, oferecer melhores serviços e sanear o meio ambiente. Como um dos países mais urbanizados e uma das maiores economias do mundo, o Brasil vê sua competitividade e suas perspectivas de crescimento sustentável dependerem da capacidade das suas grandes cidades de fazer face a essas pressões. Os grandes centros brasileiros ainda são, de longe, os mais produtivos na hierarquia urbana, mas seus problemas exigem respostas decisivas que permitam, a eles, manter esse dinamismo e, ao país, sustentar o crescimento econômico e a competitividade internacional. Embora o índice de pobreza no Brasil tenha se mantido relativamente estável nos últimos anos, entre 28% e 30%, as desacelerações da economia resultaram em elevações do desemprego, reduções da renda do trabalho e crescimento da informalidade nas cidades, sobretudo nas regiões metropolitanas do Sudeste. O país agora tem mais pobres na zona urbana do que na zona rural. Os assentamentos informais se tornaram parte da paisagem urbana na maioria das cidades brasileiras. A onipresença desses assentamentos de baixa renda impõem às autoridades municipais desafios consideráveis em áreas como inclusão social e econômica, prestação de serviços e degradação do meio ambiente.

A importância estratégica de São Paulo.² O crescimento desordenado da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é um exemplo emblemático dos desafios urbanos que o Brasil enfrenta. Com 19,3 milhões de habitantes distribuídos em 39 municípios, em uma área de 8.050 km², é a quarta maior área urbana do mundo, abriga o maior centro econômico e tecnológico da América do Sul e responde por 17% do PIB nacional e 10% da população do país. Contudo, a parcela da RMSP no PIB está recuando, na medida em que predominam deseconomias de escala e a queda da competitividade (a produção per capita caiu 2% ao ano nos últimos anos). A rápida urbanização e um processo de desindustrialização e estagnação da economia resultaram em uma região que sofre com problemas sociais, como o crescimento do desemprego, a persistência da criminalidade e o declínio da capacidade para competir com outras regiões do Brasil para atrair investimento. A cidade de São Paulo enfrenta uma série de desafios para voltar a registrar taxas de crescimento mais elevadas e recuperar o padrão dos serviços e a qualidade de vida da sua população — desafios metropolitanos que exigem respostas e a coordenação dos governos

¹ *Brazil: Inputs for a Strategy for Cities: A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities*, Relatório do Banco Mundial nº 35749-BR (junho de 2006).

² *Brazil: São Paulo: Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy*, Relatório do Banco Mundial nº 37324, 10 de março de 2007.

estadual e municipal. Porém, o quadro institucional para dar respaldo a essa ação coordenada em nível pan-metropolitano inexistente na RMSP, assim como nas demais regiões metropolitanas do Brasil.

Os desafios relacionados à água em São Paulo.³ Entre os problemas prementes que a RMSP enfrenta, o equilíbrio entre a oferta e a demanda de água é uma questão crucial para a competitividade, o crescimento econômico e a sustentabilidade social e ambiental da cidade. A disponibilidade de água per capita na RMSP é extremamente baixa e comparável à registrada nas regiões mais áridas do nordeste brasileiro. Metade da oferta de água potável da cidade é importada de sistemas fluviais adjacentes, o que se transforma em uma situação contenciosa se considerarmos as demandas de outras conurbações que competem pela mesma água. O lembrete vem dos mananciais na própria RMSP. A contribuição das represas de Guarapiranga e Billings é crucial; juntas fornecem água potável para cerca de 25% da população da RMSP (em torno de 4,8 milhões de pessoas). Previsões recentes para a região metropolitana indicam que, em 2015, haverá um sério risco de a demanda ultrapassar a oferta — com essas projeções baseadas na hipótese de que os mananciais atualmente em uso na região (Guarapiranga, Billings e outros sistemas) continuarão sendo usados plenamente ou serão ampliados. Caso Guarapiranga e Billings sejam perdidas como corpos de água não tratada para o abastecimento da cidade, as fontes mais próximas para substituí-las estão a uma grande distância e a água só poderia ser trazida para a RMSP a um custo de bilhões e bilhões de reais.

O nexa entre o uso da terra e o meio ambiente. Cerca de dois milhões de pessoas residem nas bacias hidrográficas de Guarapiranga e Billings; a vasta maioria é de pobres, que ocuparam ilegalmente essas áreas em virtude da sua proximidade com o centro da cidade. As áreas industriais e comerciais ao longo das margens do Rio Pinheiros (a principal região da cidade em termos de negócios e desenvolvimento econômico) há muito atraem pessoas em busca de emprego. Esse mercado do emprego e da oportunidade está estrategicamente próximo dos assentamentos informais de Guarapiranga e Billings — áreas que agora desempenham um papel importante no tecido econômico da cidade, ao atrair em torno de 14 mil novas famílias por ano. Os assentamentos informais provocam a poluição direta dos reservatórios, com o despejo de águas servidas e lixo, o escoamento das chuvas e o assoreamento, ameaçando assim o seu futuro como corpos de água para o suprimento de água potável e outros usos. Para enfrentar esse problema, é necessário agir para reunir intervenções decisivas para empreender melhorias urbanas na esfera local, com iniciativas na região metropolitana como um todo, em áreas como coleta e tratamento de esgoto, drenagem e gestão de resíduos sólidos. Além disso, deve-se fazê-lo no contexto da bacia hidrográfica urbana. A Sabesp, a companhia estadual de água, é o principal ator em matéria de coleta e tratamento de esgoto. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, de 2001,⁴ atribuem aos governos municipais a responsabilidade pelo planejamento pelo uso da terra, inclusive pela elaboração de planos diretores urbanos, e pelo controle do zoneamento e loteamento. Além disso, esses governos são responsáveis, na esfera local, pela drenagem e gestão de resíduos sólidos. Ações verticais e horizontais entre os governos do estado e dos municípios para salvaguardar e aproveitar os recursos hídricos de importância crucial da

³ Mônica Porto, *Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo: Um Desafio do Tamanho da Cidade*, Série Água Brasil 3, Banco Mundial (2003).

⁴ Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

cidade constituem um dos principais desafios ao desenvolvimento da RMSP e uma prioridade do governo estadual e das prefeituras da região.

Gestão dos recursos hídricos no estado de São Paulo. De acordo com lei sobre a gestão dos recursos hídricos (GRH) do estado,⁵ o modelo de gestão desses recursos em São Paulo se baseia em três princípios: descentralização, integração e participação. Ele adota a bacia hidrográfica como a base para o planejamento e a gestão, e reconhece o valor econômico da água, com base no princípio de que quem usa/polui deve pagar. A política de recursos hídricos do estado define três instrumentos para a implementação do modelo: i) a emissão de licenças para o uso dos recursos hídricos; ii) a cobrança pelo uso da água e iii) a divisão dos custos nas intervenções em que há múltiplos usuários, as quais resultam em benefícios coletivos. O modelo de GRH de São Paulo também abrange: a) planos de recursos hídricos (tanto na esfera estadual como no nível da bacia hidrográfica); b) um sistema institucional de gestão por meio de órgãos deliberativos tripartites (tanto em âmbito central como na bacia hidrográfica), com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil; e c) um fundo estadual de recursos hídricos (o FEHIDRO). O plano estadual de recursos hídricos (PRH) se baseia nos respectivos planos das bacias hidrográficas e é atualizado periodicamente e aprovado por lei estadual. Os planos das bacias hidrográficas contêm parâmetros destinados a orientar a formulação dos planos diretores municipais de acordo com os objetivos mais amplos de recuperação, proteção e preservação dos recursos hídricos. Nas bacias hidrográficas densamente urbanizadas do estado, como na RMSP, os desafios à gestão sustentável dos recursos hídricos exigem respostas multissetoriais de médio e longo prazo identificadas nos planos, em vez das intervenções independentes, descoordenadas e em um único setor, como visto no passado. Um dos principais elementos dessas abordagens integradas, sobretudo em áreas altamente urbanizadas, é a questão crucial da gestão do uso da terra. Os planos das bacias hidrográficas reconhecem isso e propõem uma forte articulação com os governos municipais no tocante às suas responsabilidades com relação aos padrões de uso da terra e à prestação de serviços na esfera local.

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Compreende a área drenada pelo Rio Tietê, da sua nascente, em Salesópolis, no extremo leste da RMSP, até a Barragem de Rasgão, no município de Pirapora do Bom Jesus. Esta bacia se caracteriza pelo baixo nível de disponibilidade de água em face da substancial demanda da RMSP, bem como pelos numerosos conflitos, atuais e em potencial, sobre o uso dessa água. Com uma área de 5.985 km², a Bacia do Alto Tietê cobre uma área altamente urbanizada, que praticamente coincide com os limites físicos da RMSP e abrange 35 municípios e uma população de 17,7 milhões de pessoas. As Áreas de Proteção de Mananciais (APRMs) respondem por 54% da área total da RMSP (4.356 km² de um total de 8.051 km²) e por 73% da área de drenagem da Bacia do Alto Tietê. As APRMs abrigam 2,2 milhões de habitantes, três quartos dos quais vivem nas sub-bacias de Guarapiranga e Billings. O plano da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (PBAT), que subdivide a bacia em sete sub-bacias,⁶ foi elaborado pela primeira vez em 2002 e, no momento, está sendo atualizado. O nexo entre os recursos hídricos e a gestão da terra é um elemento crucial dos setores a serem enfocados segundo as recomendações do PBAT.

⁵ São Paulo, Lei Estadual nº 7.662, 30 de dezembro de 1991.

⁶ Alto Tamanduateí, Billings, Cabeceiras, Cotia–Guarapiranga, Juqueri–Cantareira, Penha–Pinheiros e Pinheiros–Pirapora.

Crescimento urbano e informalidade. Vários levantamentos e fontes de dados preveem que a população da RMSP chegará a cerca de 23 milhões em 2025 (o que representa um crescimento médio anual entre 0,5% e 1%). Estudos também revelam o aumento da migração para a periferia e o declínio da população nas áreas mais centrais. Um em cada seis habitantes do município de São Paulo⁷ vive em um assentamento informal, o que representa 400 mil famílias, ou algo entre 1,6 e 2 milhões de pessoas (o equivalente à população de Curitiba), morando em habitações abaixo do padrão em 1.38 assentamentos, ocupando uma área de 30 km². Há quatro anos, em torno de 290 mil famílias (ou 1,3 milhão de pessoas) viviam nessas condições no município. O aumento dessa população em 38%, segundo os especialistas, não se deve ao agravamento da pobreza, mas sim ao crescimento demográfico. A despeito desse crescimento, a área ocupada pelos assentamentos informais continua a ser praticamente a mesma, o que demonstra um aumento da densidade urbana e a verticalização das moradias.

Abastecimento de água e saneamento no estado de São Paulo. A Sabesp presta serviços de abastecimento de água e esgoto em 367 dos 645 municípios do estado. Nos restantes, 247 usam os serviços de empresas municipais e quatro, de empresas privadas. Dos 35 municípios da Bacia do Alto Tietê, 29 deles (representando 79% da população urbana da região, ou 39% da população urbana do estado) recebem o abastecimento de água diretamente da Sabesp. Os outros seis municípios⁸ recebem água potável da Sabesp por meio de empresas locais, que se encarregam da distribuição e cobrança. Algumas delas também enviam as águas servidas coletadas para as estações de tratamento da Sabesp — uma tendência que vem crescendo. A lei federal sobre o saneamento básico aprovada há alguns anos⁹ finalmente esclarece os aspectos institucionais, regulatórios e de planejamento e serviço do setor, além de reconhecer e regulamentar os prestadores regionais. A lei exige, entre outras coisas, que estados e municípios celebrem contratos entre os prestadores dos serviços e os governos locais, instituíam mecanismos reguladores e de fiscalização, e formulem planos de saneamento básico.

Estratégia estadual para a gestão dos recursos hídricos. Apesar dos avanços na GRH no estado, ainda restam muitos desafios. O governo estadual (GESP) precisa desenvolver, aprimorar e implementar instrumentos de GRH eficazes e adotar abordagens pragmáticas visando a formação da capacidade política e organizacional no setor para promover o uso eficiente da água por todos. É preciso desenvolver opções às ferramentas baseadas na ideia de ‘comandar e controlar’ e adotar abordagens inovadoras, proativas e integradas para garantir a promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos hídricos no estado, inclusive das águas subterrâneas. É necessário que o modelo estadual de GRH ofereça incentivos palpáveis aos usuários para que adotem boas práticas de gestão da água, como a definição de preços do produto e os critérios para acesso ao FEHIDRO e a outras formas de financiamento. No intuito de enfrentar os desafios mais prementes em termos de GRH no estado, a estratégia de gestão dos recursos hídricos do GESP promove uma abordagem integrada e a gestão e o planejamento colaborativos e coordenados que envolvem os governos municipais e outras partes interessadas, assim como os comitês das bacias.

⁷ Estudo do governo municipal de São Paulo e da Aliança das Cidades, 2007 (referência).

⁸ Diadema, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Santo André e São Caetano do Sul.

⁹ Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Estratégia estadual para a água e o saneamento básico. Os principais desafios identificados pelo GESP no setor de água e saneamento básico no estado foram os seguintes: i) manter um elevado nível de cobertura e qualidade dos serviços de abastecimento de água e, ao mesmo tempo, promover um aumento da eficiência; ii) alcançar a universalidade da coleta de esgoto; iii) aumentar o volume de esgoto tratado; e iv) cumprir as exigências da nova lei federal sobre saneamento básico. Para tanto, o GESP pretende: a) desenvolver uma abordagem mais eficaz e cooperativa para a prestação dos serviços de água e saneamento básico nos municípios; b) promover a articulação do setor de água e saneamento básico com o planejamento e a gestão ambiental urbana e dos recursos hídricos; c) esclarecer as funções e responsabilidades no tocante à formulação de políticas e ao planejamento, regulamentação e prestação de serviços no setor; d) estabelecer uma nova agência reguladora estadual e e) desenvolver e implementar fontes de financiamento alternativas para o setor, com vistas a complementar os mecanismos existentes e oferecer incentivos à eficiência.

Estratégia conjunta para melhorar a qualidade da água e o uso da terra na RMSP. Os principais desafios relacionados ao vínculo entre o uso da terra, a informalidade urbana e o meio ambiente são: i) melhorar a qualidade da água e garantir a sustentabilidade do abastecimento de água das bacias e mananciais da região no longo prazo; ii) proporcionar uma melhor qualidade de vida à população de baixa renda que vive nos assentamentos informais e irregulares da região; iii) melhorar o desenvolvimento urbano e o planejamento, gestão e controle do uso da terra e iv) construir um novo modelo de governança metropolitana baseado na cooperação entre as partes interessadas e na integração dos setores. Os representantes dos governos estadual e municipais, bem como os atores não governamentais engajados nessas questões, reconhecem que a consecução da sustentabilidade socioambiental e da melhoria do uso e do desenvolvimento das terras urbanas nas áreas mais pobres da RMSP é crucial para controlar a poluição da água e oferecer melhores condições de vida à população residente. Para alcançar esses objetivos, os principais interessados iniciaram a articulação de uma estratégia conjunta baseada em intervenções integradas para a oferta de infraestrutura em áreas ambientalmente sensíveis e para a execução de melhorias urbanas, estimulando assim uma abordagem sistemática e sustentável para o desenvolvimento e a ocupação urbana nas bacias dos rios pelas autoridades públicas.

Mapeamento de Habitações Precárias no Município de São Bernardo do Campo. No biênio 2009–10, o governo municipal determinou que era de interesse social organizar as informações para mapear os assentamentos precários e irregulares. O governo identificou 261 centros que abrigavam mais de 82 mil famílias, representando 30% do total de famílias do município. Nas áreas dos mananciais da Represa Billings, 151 assentamentos precários e/ou irregulares foram identificados (cerca de 60% do total de assentamentos nessas condições no município), dos quais 68 eram favelas e 82 eram loteamentos irregulares. Mais de 40 mil famílias vivem nesses assentamentos. Registrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no novo Plano Diretor, esses assentamentos se encaixam nas definições constantes da Lei Específica da Represa Billings e são citados na Área de Recuperação Ambiental (ARA 1). Esse estudo foi a principal referência para a elaboração ora em andamento do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município — o principal instrumento de planejamento das ações no médio e longo prazo no setor de habitação no município.

O exercício de mapeamento identificou cinco tipologias de problemas habitacionais urbanos nos assentamentos informais. As áreas de intervenção deste Programa estão definidas como de tipologia 4, ou seja, assentamentos irregulares e precários que podem ser consolidados, carecem de toda a infraestrutura e exigem uma solução na forma de intervenções complexas e de alto custo, e reassentamento de um grande número de famílias.

Uma situação grave no município é a do bairro Montanhão (do lado direito da Rodovia Anchieta), localizada na APRM-B, onde assentamentos informais e ilegais sem controle (sobretudo o núcleo formado pelos assentamentos Areião, Sabesp, Vila dos Estudantes e Monte Sião, com cerca de 3 mil famílias) estão avançando na direção do ponto da Sabesp para captação de água bruta potável no afluente Rio Grande da represa, causando uma série de impactos ambientais negativos. Além disso, essas áreas apresentam um grande risco de deslizamentos de terras (inclusive com registros anteriores de perda de vidas) e de inundações, e é necessário restringir novas ocupações irregulares mais próximas ao reservatório e ao ponto da Sabesp para captação.

Embora essas áreas de captação estejam oficialmente sujeitas às regras e leis do governo municipal sobre o planejamento urbano que visam proteger os mananciais, o fato é que o ritmo e a ilegalidade do processo de ocupação nos últimos anos suplantou a capacidade das autoridades municipais para controlar, fiscalizar e monitorar a situação. Resta claro para o governo municipal que existe uma necessidade premente de fazer uma grande intervenção, coordenada com o governo estadual e outras partes interessadas, para mitigar essa situação problemática.

Os serviços de abastecimento de água e saneamento básico em São Bernardo do Campo atualmente são prestados pela Sabesp. A cobertura do abastecimento de água chega a 98%; a da coleta de esgoto, quase 86%. O índice de tratamento do esgoto fica em torno de 59%, mas a Sabesp está implantando um coletor de esgoto próxima à área do projeto, do qual o projeto se beneficiará.

Questões relacionadas ao abastecimento de água e tratamento de esgoto em Guarulhos.

O município de Guarulhos se situa a nordeste da Região Metropolitana de São Paulo, com uma população de 1,22 milhão de habitantes (IBGE, Censo de 2010) — crescendo a uma taxa de 1% ao ano. A área do município está 98% urbanizada. Guarulhos se localiza quase toda na sub-bacia Tietê–Cabeceiras e aproximadamente 60% do seu abastecimento de água potável vem da sub-bacia Juqueri–Cantareira. O restante vem, principalmente, de Cabeceiras e Penha–Pinheiros, duas sub-bacias vizinhas.

A distribuição de água e a coleta de esgoto em Guarulhos são feitas pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Guarulhos, que distribui água a 365 mil consumidores e coleta o esgoto de 290 mil. Embora a maior parte da água tratada seja suprida pela Sabesp (88%), o SAAE administra o sistema de abastecimento e distribuição e fornece os restantes 12%. Quanto ao esgoto, embora 75% da população de Guarulhos seja atendida pelo sistema de coleta, apenas 15% do esgoto gerado é tratado atualmente.

O Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água de Guarulhos de 2003 (PDSA) foi implementado para promover uma distribuição mais equitativa e o uso mais eficiente da água. O

Plano identifica a distribuição populacional e a demanda de água a fim de desenvolver um sistema de abastecimento mais eficiente e atender a demanda atual e futura. O PDSA prevê uma elevação do crescimento da população da ordem de 32% entre 2005 e 2025, em comparação com um aumento na disponibilidade de água de menos de 11%, o que amplia a diferença entre a oferta e a demanda de água. Um dos principais resultados do Plano foi a clara necessidade de desenvolver um programa de controle e redução da perda de água que beneficie toda a população de Guarulhos, atenuando os problemas de água e esgoto na área do município e, ao mesmo tempo, reduzindo as perdas de água.

O Plano Diretor do Sistema de Esgoto de Guarulhos de 2004 (PDSE) examinou as condições e as características da cobertura do sistema atual na cidade para determinar as melhores soluções em termos de tratamento e a melhor configuração das estações de tratamento para a área. O Plano de Saneamento de Guarulhos, concluído em 2009, vai além do PDSA e PDSE, ao apresentar um plano de trabalho consolidado, objetivos e recomendações destinadas a gerar um sistema de água e saneamento universal, progressivo e sustentável.

O Bairro Água Azul está localizado na região nordeste do Município de Guarulhos na bacia do Rio Água Azul. Sua população é de 3.200 habitantes e deve crescer para 5.500 até 2030, a uma taxa de quase 3,6% ao ano. Até recentemente, o Água Azul era uma área rural e, atualmente, é o único bairro de Guarulhos não atendido pelo serviço de água e esgoto. Por esse motivo, foi selecionado para este projeto. A implementação da infraestrutura de saneamento básico e do abastecimento de água reduzirá a poluição da água a jusante no Rio Baquirivu-Guaçu, um dos principais tributários do Rio Tietê, e contribuirá para a proteção e preservação das fontes de água potável na RMSP.

Projeto de controle e redução das perdas de água em Guarulhos. Os serviços de abastecimento de água em Guarulhos se caracterizam por elevados níveis de perda do produto — 58% do total da água produzida é fisicamente perdida na distribuição e apenas 52% do total produzido é efetivamente pago pelos consumidores. Os efeitos dessas perdas são especialmente graves porque o SAAE depende da água tratada fornecida pela Sabesp (87% do total consumido). Isso evidentemente implica a necessidade de o SAAE controlar e reduzir tanto quanto possível as perdas e, por extensão, os custos.

2. Objetivos

Os principais objetivos deste APL são i) proteger e manter a qualidade e confiabilidade dos recursos hídricos e fontes de água potável da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); ii) proporcionar uma melhor qualidade de vida às populações pobres que residem nas principais bacias hidrográficas urbanas selecionadas na RMSP e iii) fortalecer a capacidade institucional e melhorar a gestão e coordenação metropolitana na RMSP para a gestão dos recursos hídricos, controle da poluição da água, política de uso da terra e prestação de serviços básicos.

O programa foi desenvolvido em respaldo à visão de um Brasil mais equitativo, sustentável e competitivo descrita no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. O programa é um exemplo emblemático dos desafios que se impõem às regiões metropolitanas e às megacidades brasileiras

à medida que elas buscam enfrentar questões como as limitações ao crescimento, a inclusão social, a degradação do meio ambiente e o planejamento e gestão adequados dos serviços.

A Estratégia de Assistência ao País (CAS) de 2004–2007.¹⁰ A CAS destaca a importante função do acesso reforçado e mais equitativo a serviços urbanos básicos, como água e saneamento, da melhoria da qualidade da água e da gestão dos recursos hídricos, de uma gestão mais sustentável da terra, da proteção das florestas e da biodiversidade e do aumento da inclusão social. Além disso, reconhece que muitas das populações pobres nas áreas urbanas não são atendidas pelos serviços de água e saneamento, que a poluição da água e as suas consequências para a saúde são problemas predominantemente urbanos que, na maioria dos casos, afetam os pobres e que o crescimento contínuo dos assentamentos informais pressiona a capacidade dos governos locais. A CAS enfatiza a importância de abordagens integradas para controlar a poluição da água e empreender melhorias urbanas, promovendo a cooperação entre uma variedade de atores e revitalizando a governança metropolitana. A CAS também reconhece a importância do apoio na esfera subnacional para transformar em realidade o crescimento mais amplo e o desenvolvimento econômico como meios para alcançar a estabilidade do meio ambiente e a igualdade social nas conurbações urbanas brasileiras.

Em junho de 2006, o Conselho de Administração do Banco aprovou um relatório de andamento¹¹ baseado nas atividades realizadas em respaldo à CAS de 2004–07. Esse relatório reconheceu que o Brasil estava mais consciente da importância da qualidade da água e dos problemas da escassez, e que era preciso fazer mais para avançar rumo à sustentabilidade dos serviços de água e saneamento básico.

Os objetivos específicos para São Bernardo do Campo são: i) proteger e manter a qualidade e confiabilidade dos recursos hídricos e fontes de água potável da RMSP e ii) proporcionar uma melhor qualidade de vida às populações pobres que residem nas principais bacias hidrográficas urbanas selecionadas na RMSP.

O objetivo específico para Guarulhos é proporcionar uma melhor qualidade de vida às populações pobres que residem nas principais bacias hidrográficas urbanas selecionadas na Região Metropolitana de São Paulo.

3. Justificativa para o Envolvimento do Banco

Envolvimento programático no setor de recursos hídricos em São Paulo. O governo do estado e o Banco estão desenvolvendo um envolvimento programático de 10 a 15 anos no setor de recursos hídricos para fazer face aos principais desafios no estado como um todo referentes à gestão desses recursos, ao abastecimento de água e saneamento e ao controle da poluição da água. Esse envolvimento prevê iniciativas já em andamento para implementar o uso sustentável da terra e a gestão dos recursos hídricos em bacias hidrográficas na zona rural e a restauração em grande escala da vegetação ribeirinha nos biomas do Cerrado e da Mata Atlântica. Essa restauração se dará por meio do programa de Gestão da Terra de São Paulo e do projeto do GEF

¹⁰ Relatório nº 27043-BR, 10 de novembro de 2003.

¹¹ Relatório de Andamento da CAS, Relatório nº 36116-BR, 8 de maio de 2006.

para a restauração dos ecossistemas da vegetação ribeirinha, respectivamente. O atual Programa Reágua é outra peça desse envolvimento programático, com uma concepção voltada para resultados, com o intuito de fazer face a questões como qualidade e conservação da água em todo o estado. O Programa Mananciais representa um instrumento crucial no envolvimento programático do Banco com o estado de São Paulo no setor de recursos hídricos, pois foi concebido para ajudar os governos estadual e municipais da RMSP a enfrentar os desafios urbanos ligados à qualidade da água na capital do estado descritos acima.

O Banco como catalisador e mobilizador. O Banco tem um papel único a desempenhar ao abrigo do Programa Mananciais, a saber: reunir os diversos representantes dos governos estadual e municipais, assim como os atores não governamentais, para enfrentarem os desafios ligados ao uso da terra e dos recursos hídricos na RMSP. Esse papel de catalisador e mobilizador foi conseguido no âmbito do programa anterior, Guarapiranga, financiado pelo Banco,¹² mas em uma escala menor (apenas um dos mananciais e menos atores). O papel do Banco como mediador neutro ficou patente durante a elaboração da carta consulta do programa para aprovação do governo federal — a considerável façanha de reunir doze entes estaduais e governos municipais em torno de uma mesma visão, programa e *modus operandi* em uma única carta consulta. O desafio dos recursos hídricos e da informalidade urbana pode ser enfrentado e revertido apenas se essa colaboração horizontal e vertical puder ser mantida e reproduzida no médio e longo prazo. O Programa oferece a consolidação institucional para essa cooperação e a continuidade essencial durante os frequentes ciclos eleitorais. Além de alavancar a capacidade de endividamento estadual e municipal para assegurar um impacto mais amplo e profundo, e de oferecer um quadro de objetivos comuns e planos de ação complementares para cada ator, o Programa promove a participação de outros atores desse tipo no futuro.

Consolidação de uma agenda inacabada. Conforme refletido no Relatório de Conclusão da Implementação (ICR) e na avaliação do Grupo de Avaliação Independente (IEG) e subsequente Relatório de Avaliação do Desempenho do Projeto (PPAR)¹³ sobre o Programa Guarapiranga, o antecessor deste, e conforme refletido na Estratégia para o Setor de Recursos Hídricos de 2003 do Banco, é necessário persistência, pragmatismo e flexibilidade para levar a cabo programas inovadores como esta operação. Alguns dos principais trabalhos de ponta iniciados no âmbito do Programa Guarapiranga apenas se transformaram em legislação após o encerramento do projeto (na forma da lei estadual sobre a cobrança pela água e a nova lei estadual sobre o uso da terra na Bacia do Guarapiranga). O Programa Guarapiranga foi pioneiro no que diz respeito à sua abordagem híbrida para enfrentar questões as inter-relacionadas da poluição da água na zona urbana e da pobreza/uso da terra, porém tímida na sua abordagem — os principais executores ‘se omitiram’, pois, no Brasil da década de 1990, não era nada popular sugerir que os assentamentos informais e de baixa renda que estavam sendo atraídos para a área dos reservatórios deveriam ser consolidados para evitar que os poluissem, em vez de sujeitá-los à remoção em massa então defendida pelos ambientalistas.

¹² São Paulo, Paraná and Federal Government Water Quality & Pollution Control Project, Relatório de Avaliação do Corpo Técnico (SAR) nº BR-28962 (1992); Acordo de Empréstimo BR-3503 (1992).

¹³ São Paulo, Paraná and Federal Government Water Quality & Pollution Control Project, Relatório de Conclusão da Implementação (ICR) nº 28962 (junho de 2004). Avaliação do IEG (setembro de 2004); versão preliminar do Relatório de Avaliação do Desempenho do Projeto do IEG (março de 2007).

O Programa Mananciais representa a continuação de um programa que fundamentalmente mudou a forma como o Brasil aborda os recursos hídricos e a gestão do uso nas áreas urbanas, o controle da poluição e o alívio da pobreza urbana em conurbações grandes e densamente povoadas, com um grande número de assentamentos informais — uma questão premente que as cidades em todo o Brasil e nos países em desenvolvimento enfrentam.

Os sistemas estaduais de gestão dos recursos hídricos e uso da terra estão ainda são incipientes, mas estão evoluindo e entrando em uma etapa crucial. O Programa auxilia os governos estadual e municipais da RMSP a seguir em frente com a agenda da coordenação metropolitana, da gestão e planejamento nas áreas de uso da terra, da poluição da água e da prestação de serviços urbano-ambientais correlatos — questões que figuram entre os principais desafios paradigmáticos para as cidades brasileiras hoje em dia.

Conhecimento do Banco. O Banco está na posição ideal para alavancar a experiência internacional para ajudar nos diagnósticos e prognósticos das complexas questões metropolitanas relacionadas aos recursos hídricos e ao uso da terra que o Programa visa resolver. O Banco atua como condutor de conhecimento: ele faz com que a experiência e as lições extraídas no Brasil e nos demais países influencie a implementação do Programa e leva as lições do Programa para outras cidades brasileiras e para as pessoas em outros países que estejam sofrendo uma pressão semelhante. O Banco também aproveita seus conhecimentos específicos do setor e sua perícia técnica no Brasil e no resto do mundo, nas áreas de controle da poluição da água, gestão dos recursos hídricos em áreas urbanas, melhorias urbanas/de assentamentos informais e prestação de serviços básicos em áreas periurbanas.

4. Descrição

Descrição Geral do Programa

O Programa Mananciais foi concebido para fazer face aos desafios ambientais e sociais em termos de uso da terra e recursos hídricos descritos acima por meio de um instrumento que combine intervenções dos governos do estado e dos municípios destinadas a reverter a deterioração nos mananciais, melhorar o planejamento e controle do uso da terra, proporcionar melhores condições de vida às populações pobres periurbanas que residem nas bacias dos reservatórios e fortalecer e consolidar a capacidade institucional metropolitana nesses setores. Isso será feito a partir das experiências e lições extraídas do Programa Guarapiranga, financiado pelo Banco, e de outras iniciativas pertinentes dos governos estadual e municipais na RMSP.

O Programa Mananciais foi concebido para fazer face aos desafios ambientais e sociais em termos de uso da terra e recursos hídricos. O projeto oferecerá um instrumento que combine intervenções dos governos do estado e dos municípios destinadas a reverter a deterioração nos mananciais, melhorar o planejamento e controle do uso da terra, proporcionar melhores condições de vida às populações pobres periurbanas que residem nas bacias dos reservatórios e promover a cooperação metropolitana e a capacitação institucional nesses setores. Isso será feito a partir das experiências e lições extraídas do Programa Guarapiranga, financiado pelo Banco, e de outras iniciativas pertinentes dos governos estadual e municipais na RMSP.

O APL Horizontal está organizado em quatro componentes: i) Fortalecimento da Capacidade Institucional; ii) Integração Urbana; iii) Proteção e Recuperação do Meio Ambiente e iv) Integração do Abastecimento de Água e Saneamento. Este último componente abrange atividades relacionadas ao conceito mais amplo de integração do abastecimento de água e saneamento, conforme descrito na recém-aprovada Lei Federal nº 11.445/2007, sobre saneamento básico, abrangendo: abastecimento de água, saneamento, drenagem e gestão de resíduos sólidos. Uma descrição mais detalhada desses componentes, das suas atividades e dos seus custos consta do Anexo 4 do PAD.

O projeto está sendo implementado na forma de uma série de empréstimos no âmbito de um APL Horizontal, ao longo de um período de seis anos. Até o momento, participam deste APL: o Governo do Estado de São Paulo (GESP); a Sabesp e as prefeituras de São Bernardo do Campo (PMSBC) e Guarulhos (PMG). Todos os participantes serão mutuários, cada um deles de um Empréstimo para Investimento Específico.

Componente 1 – Fortalecimento da Capacidade Institucional (montante total de US\$ 35,09 milhões, empréstimo de US\$ 16,97 milhões). Para alcançar os objetivos do Programa Mananciais e assegurar sua sustentabilidade no longo prazo, foi concebido este componente para apoiar o GESP e os demais instituições executoras, ampliando sua capacidade institucional e promovendo a melhoria da gestão e coordenação metropolitana frente aos principais desafios urbanos de gestão dos recursos hídricos, controle da poluição da água, política de uso da terra e prestação de serviços básicos. O componente apoiará as seguintes atividades: i) melhoria da integração do uso da terra e da gestão dos recursos hídricos; ii) monitoramento ambiental e da qualidade da água; iii) educação ambiental e trabalho social e iv) gestão, monitoramento, avaliação e disseminação do Programa.

Componente 2 – Integração Urbana (montante total de US\$ 62,89 milhões, empréstimo de US\$ 13,80 milhões). Os objetivos são aperfeiçoar os padrões e configurações da ocupação urbana nas bacias selecionadas e dar melhores condições de vida aos seus residentes, sobretudo às comunidades de baixa renda que vivem em assentamentos informais. O Componente 2 apoiará as seguintes atividades: i) urbanização dos assentamentos informais e irregulares; ii) recuperação de áreas degradadas de alto risco; iii) reassentamento involuntário; iv) elaboração de planos habitacionais; v) padronização ambiental e urbana da configuração dos assentamentos e vi) supervisão socioambiental das melhorias urbanas e intervenções habitacionais.

Componente 3 – Proteção e Recuperação do Meio Ambiente (montante total de US\$ 19,71 milhões, empréstimo de US\$ 11,73 milhões). Os objetivos são proteger e recuperar os habitats e as áreas ambientalmente sensíveis e degradadas nas sub-bacias com vistas a melhorar a qualidade do meio ambiente. O Componente 3 apoiará as seguintes atividades: i) revegetação e reflorestamento; ii) urbanização das áreas públicas, com a criação de áreas verdes e espaços para lazer de uso comum; iii) estabelecimento de áreas de proteção ambiental; iv) reabilitação e proteção de reservatórios e sistemas de produção de água e v) controle do transporte de substâncias perigosas na região.

Componente 4 – Integração do Abastecimento de Água e Saneamento (montante total de US\$ 119,41 milhões, empréstimo de US\$ 88,07 milhões). Os objetivos são reverter os principais

fatores que contribuem para a poluição dos reservatórios e oferecer serviços integrados de saneamento aos pobres. O Componente 4 apoiará as seguintes atividades: i) melhoria do tratamento de esgoto; ii) melhoria do sistema de abastecimento de água e iii) melhoria da gestão de resíduos sólidos.

As atividades relacionadas acima nos quatro componentes não competirão a cada mutuário do Programa. Tampouco todas as atividades serão implementadas em todas as sub-bacias da RMSP. A tabela do Anexo 4 do PAD apresenta as atividades de cada componente e indica que instituição executora as realizará em que sub-bacia.

Descrição dos Projetos Específicos

As atividades especificadas a seguir serão financiadas pelo São Bernardo & Guarulhos – Programa de Gestão Integrada das Águas em São Paulo.

Município de São Bernardo do Campo (montante total de US\$ 41,40 milhões, empréstimo de US\$ 20,82 milhões). O Projeto da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (PMSBC) está dividido em dois subprojetos que abrangem os componentes do Programa original da seguinte maneira: Subprojeto 1 – Fortalecimento e Gestão Institucional (Componente 1); Subprojeto 2 – Melhorias Urbanas Integradas, Regularização Fundiária e Recuperação Ambiental de Assentamentos Precários (Componentes 2 e 3, enfocando todas as atividades no núcleo formado pelos assentamentos Areião, Sabesp, Vila dos Estudantes e Monte Sião).

Subprojeto 1: Fortalecimento e Gestão Institucional

Componente 1 – Fortalecimento e Gestão Institucional (montante total de US\$ 5,74 milhões, empréstimo de US\$ 5,70 milhões). Visa fortalecer a capacidade institucional do município para atuar na Região de Proteção de Mananciais e assegurar o apoio técnico necessário para gerir o Programa de Mananciais do município. Está estruturado de forma a abranger ações para fortalecer a gestão do Programa Municipal de Planejamento e Gestão Ambiental. Este componente beneficia um número estimado pelo IBGE de 213 mil pessoas que vivem na área de proteção de mananciais em São Bernardo do Campo.

Subprojeto 2: Melhorias Urbanas, Regularização Fundiária e Recuperação Ambiental de Assentamentos Precários

Componente 2 – Melhorias Urbanas (montante total de US\$ 32,56 milhões, empréstimo de US\$ 13,69 milhões). Os principais objetivos são: i) melhorar os padrões de ocupação urbana e eliminar os riscos por meio de intervenções em assentamentos informais e irregulares; ii) proporcionar uma melhor qualidade de vida à população residente (ou seja, reduzir a pobreza) e iii) instituir um padrão ordenado para os assentamentos informais e irregulares ao promover o uso da terra de forma compatível com as exigências urbanas e ambientais.

Componente 3 – *Proteção e Recuperação do Meio Ambiente* (montante total de US\$ 2,94 milhões, empréstimo de US\$ 1,27 milhão). O objetivo é proteger os recursos naturais e as áreas ambientalmente sensíveis — sobretudo as áreas de mananciais — na região da sub-bacia

Billings localizada no município de São Bernardo do Campo, na área de intervenção. Ademais, recuperar áreas degradadas a fim de melhorar a qualidade do meio ambiente e garantir condições mais sustentáveis nas áreas de mananciais.

Projeto da Prefeitura Municipal de Guarulhos (montante total de US\$ 11,73 milhões, empréstimo de US\$ 6,06 milhões). Dos quatro componentes do Programa Mananciais mencionados acima, o projeto de Guarulhos abrange atividades de dois deles: Componente 1 – Educação Ambiental e Gestão de Programas e Componente 4 – Integração do Abastecimento de Água e Saneamento. Em princípio, as intervenções da PMG não preveem a necessidade de reassentar famílias, mas exigirão a aquisição de terras.

Componente 1 – Fortalecimento da Capacidade Institucional (montante total de US\$ 850 mil, empréstimo de US\$ 470 mil). Com vistas a preservar e recuperar os mananciais, tem como objetivo proporcionar as ferramentas para atualizar os aspectos técnicos relacionados à gestão e sustentabilidade das intervenções do Projeto. Essas intervenções abrangem a promoção da conscientização da comunidade do Bairro Água Azul por meio de atividades de educação ambiental que permitam uma compreensão sistemática, a participação das pessoas em questões relacionadas ao combate à degradação do meio ambiente e a ligação com outros projetos de governo locais e setoriais, além da mensuração dos progressos obtidos pelo Projeto por meio de auditorias e monitoramento e avaliação.

Componente 4 – Integração do Abastecimento de Água e Saneamento (montante total de US\$ 10,87 milhões, empréstimo de US\$ 5,58 milhões). O principal objetivo é melhorar a qualidade do meio ambiente, corrigir os principais fatores poluentes nos corpos de água naturais e proporcionar uma melhor qualidade de vida à população residente por meio da redução da carga poluidora (causada pelo esgoto), da implantação de sistemas de abastecimento e água e da redução das perdas de água, tendo como meta principal aumentar a eficiência do sistema de abastecimento de água, o que contribuirá para o aumento da disponibilidade e distribuição de água e promoverá o uso racional dos recursos hídricos disponíveis.

5. Financiamento

O plano de financiamento para o Programa Mananciais, abrangendo os quatro projetos, está apresentado na tabela a seguir.

Plano de Financiamento (em milhões de US\$)

Fonte	GESP	Sabesp	PMSBC	PMG	Total
Mutuário	56,50	25,00	20,58	5,67	107,75
BIRD	4,00	100,00	20,82	6,06	130,88
Total	60,50	125,00	41,40	11,73	238,63

6. Implementação

Participam deste APL Horizontal o GESP, a Sabesp (em andamento), a PMSBC e a PMG (proposta) no âmbito de quatro Empréstimos para Investimento Específico. O GESP exerce o papel de coordenador geral do APL e está implementando suas atividades do programa por meio

de três instituições executoras: a Secretaria de Habitação (SH), representada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) e a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH) — esta última é responsável pela coordenação das atividades do GESP no âmbito do APL e pelo APL como um todo. Os mecanismos de implementação do Projeto estão organizados em torno de três temas: i) apoio estratégico na forma de assessoria; ii) coordenação geral e iii) execução/coordenação operacional. As principais funções de cada um dos entes envolvidos nesses três temas estão descritas abaixo, e mais detalhes podem ser consultados no Anexo 6 do PAD.

Assessoria estratégica. O Projeto será assessorado por um Comitê de Coordenadores (CDC), a ser estabelecido juridicamente e formado por técnicos de cada instituição executora. O CDC realizará as seguintes atividades: i) monitorar a consecução dos objetivos e metas do Projeto; ii) orientar a implementação do Programa e avaliar as etapas seguintes; iii) rever e comentar os resultados do Programa; iv) oferecer apoio e assistência técnica aos coordenadores da Unidade de Gerenciamento do Programa e às Unidades de Gestão Locais e v) monitorar e avaliar continuamente o andamento da implementação de todos os componentes e atividades do Programa. Além disso, o Comitê da Bacia do Alto Tietê (CAT) fornecerá periodicamente às instituições executoras do Projeto orientação em matéria de políticas e estratégias no tocante a questões relativas à área de atuação do CAT. Nessa orientação, o CAT terá o apoio dos comitês das respectivas sub-bacias, a saber: Cabeceiras, Juqueri–Cantareira, Cotia–Guarapiranga, Billings–Tamanduateí e Pinheiros–Pirapora.

Coordenação geral. A coordenação geral do Projeto ficará a cargo da SSRH, por meio de uma UGP criada por decreto estadual, formada por servidores públicos do GESP e da Sabesp, e inteiramente inserida no trabalho diário da Secretaria. O núcleo da equipe da UGP já existe e ganhou bastante experiência durante a preparação das etapas 1 e 2 do Programa Mananciais, a implementação da doação para o PHRD e, em alguns casos importantes, durante a execução do Programa Guarapiranga, o antecessor deste. Compete à UGP orientar, planejar, coordenar, supervisionar e, do ponto de vista técnico, aprovar e auditar todos os aspectos da implementação do Programa, inclusive os que couberem a outros mutuários e ao cofinanciador.

Execução/coordenação operacional. Cada um dos mutuários estabeleceu uma estrutura para criar suas próprias unidades de gerenciamento do programa na esfera local, as UGLs, valendo-se do instrumento jurídico apropriado emitido pelos respectivos prefeitos (PMSBC e PMG) e pelo presidente da empresa (no caso, a Sabesp). As UGLs são compostas por servidores públicos dos respectivos mutuários e estão inteiramente inseridas no trabalho diário da respectiva entidade. A UGL estará inserida na Secretaria de Habitação e Meio Ambiente da PMSBC, no SAAE, no caso de Guarulhos, e em uma unidade interna, no caso da Sabesp. Compete à UGP, entre outras coisas, i) avaliar e aprovar as propostas e conceitos dos subcomponentes e atividades (do ponto de vista técnico, financeiro, social, ambiental/de salvaguardas e com relação ao reassentamento) antes do encaminhamento ao Banco; ii) rever e aprovar a documentação relativa a compras e contratações antes do seu encaminhamento para apreciação do Banco; iii) monitorar e avaliar a implementação de todos os componentes, subcomponentes e atividades no âmbito do Programa e iv) avaliar os relatórios de andamento periódicos dos mutuários/cofinanciadores e consolidar as informações deles constantes em relatórios de andamento do Programa periódicos e abrangentes. A UGP terá a assistência de uma firma de consultoria empresarial, que se encarregará de apoiá-la

nos aspectos técnicos, operacionais, administrativos, financeiros e de compras/contratações, salvaguardas e monitoramento & avaliação específicos do Banco durante a implementação do Programa. Cada UGL será auxiliada por consultores especializados, conforme a necessidade, para apoiar a implementação do Programa em questões específicas do Banco (como compras/contratações, gestão financeira e salvaguardas).

O CDC e o CAT manterão reuniões regulares com a UGP para discutir e avaliar o andamento da implementação do Programa. Além disso, durante as reuniões regulares dos comitês das sub-bacias, a cada dois meses, a UGP tratará do andamento da implementação e levantará questões específicas importantes para discussão. Ademais, a UGP participará de reuniões específicas sempre que solicitado pelo CAT ou pelos comitês das respectivas sub-bacias. O CDC manterá reuniões periódicas, conforme definido no Manual Operacional, para tratar da implementação e avaliação do Programa. Os mecanismos de implementação estão descritos no Anexo 6 do PAD e serão detalhados no Manual Operacional.

7. Sustentabilidade

O Programa Mananciais e o programa mais amplo de intervenções apoiadas pelos governos estadual e municipais e pelas demais partes interessadas das RMSP envolvidas com o Programa têm como grande preocupação a sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos e do uso da terra na região metropolitana no médio e longo prazo. O Programa tem um componente específico que abrange numerosas atividades destinadas ao fortalecimento da capacidade institucional e ao desenvolvimento/aprimoramento das políticas e estratégias para fazer face às questões setoriais relativas à água e ao uso da terra enfrentadas pela metrópole. Essas atividades estão direcionadas para as partes interessadas — o governo estadual, a companhia de água e esgoto estadual, os governos municipais e os comitês e a agência dos rios — que contribuem diretamente para a sustentabilidade das intervenções e ajudam a reunir esses entes no âmbito de um programa de intervenções complementares com objetivos comuns. As atividades são: i) a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPAs) das sub-bacias e das leis específicas sobre o uso da terra; ii) assistência técnica aos municípios para assegurar a compatibilidade dos planos diretores urbanos com os PDPAs; iii) assistência técnica aos atores municipais e estaduais responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos padrões de uso da terra; iv) elaboração da estrutura de governança da água na região metropolitana e criação de um fórum para discutir essa questão; v) estudos sobre a governança metropolitana; perfis, cenários e políticas referentes à demanda de água; comportamento dos reservatórios de água e melhoria do tratamento da água potável; vi) campanhas de educação ambiental e sanitária para promover questões como a autorregulamentação das comunidades para o controle/fiscalização de padrões de uso da terra adequados; vii) assistência técnica para monitorar a qualidade do meio ambiente e da água e viii) criação/operacionalização das agências reguladoras estaduais da água e do saneamento básico.

No nível das comunidades os beneficiários estão inteiramente envolvidos na concepção e implementação das intervenções nos bairros e se beneficiam ainda mais do trabalho social e das campanhas de promoção ambiental e sanitária destinadas a promover a sustentabilidade das atividades do Programa neste nível. As atividades de capacitação direcionadas para o comitê e a agência da Bacia do Alto Tietê e para os comitês das sub-bacias, assim como a reformulação do

plano da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (PBAT), dos respectivos PDPA's e das leis específicas sobre o uso da terra, foram concebidas de modo a permitir a esses entes vencer o período inicial que estão atravessando atualmente e passar para um cenário de autogestão sustentável. De maneira análoga, os desafios à prestação de serviços sustentáveis às comunidades periurbanas nas regiões dos mananciais da RMSP estão sendo enfrentados durante a implementação do Programa, juntamente com os respectivos interessados (Sabesp, no caso da área de saneamento básico, e os governos estadual e municipais, no caso dos demais serviços).

8. Lições Extraídas de Operações Anteriores no País/Setor

As principais lições extraídas, conforme refletidas na concepção do Projeto, vêm do Programa PQA Guarapiranga, financiado pelo Banco e antecessor deste (Programa para o Controle da Poluição e Qualidade da Água em São Paulo, BR-P006541), e dos programas PQA concomitantes em Curitiba e Belo Horizonte. As lições apresentadas no Relatório de Conclusão da Implementação (ICR) e na avaliação do Grupo de Avaliação Independente (IEG) e subsequente Relatório de Avaliação do Desempenho do Projeto (PPAR)¹⁴ foram revistas e incorporadas na concepção do Programa Mananciais, conforme descrito abaixo. Além disso, órgãos estaduais e municipais envolvidos nas principais atividades de integração urbana, na proteção e recuperação ambiental e na integração do abastecimento de água e saneamento no âmbito do Programa têm grande experiência em suas respectivas áreas, a qual também foi usada durante a preparação e, posteriormente, alavancada ainda mais durante a implementação.

O ICR apresentou as seguintes conclusões e recomendações, entre outras: i) Os problemas relacionados à gestão da qualidade da água, ao controle da poluição, à agenda ambiental marrom e às melhorias urbanas, sobretudo nas bacias hidrográficas das regiões metropolitanas, são complexos e não é possível resolvê-los nem através de abordagens simples nem de intervenções em setores isolados; ii) Os objetivos institucionais e ambientais associados a projetos deste tipo devem ser tratados como metas programáticas de longo prazo e não como objetivos de projetos de curto a médio prazo; iii) Abordagens integradas para a gestão da qualidade da água e para as melhorias urbanas podem aumentar os benefícios de uma variada gama de intervenções e contribuir para o alívio da pobreza; iv) É crucial sanar as deficiências em termos de planejamento e governança nas metrópoles brasileiras, e projetos do tipo PQA devem ser usados como instrumentos para reengajar as partes interessadas em um debate sobre o planejamento e a governança nas metrópoles e, assim, ajudar a levar à frente essa agenda; v) É necessário persistência, paciência e flexibilidade para implementar essas inovações, que devem estar adaptadas às características únicas de cada bacia; vi) A formação de consenso, embora leve tempo, é indispensável para chegar a um acordo sobre a concepção do programa e para empreender uma reforma institucional e de políticas; vii) O Programa PQA Guarapiranga demonstrou uma abordagem equitativa para o reassentamento urbano e oferece um modelo útil em que o reassentamento é visto como parte da solução das melhorias urbanas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida nos assentamentos informais.

¹⁴ *São Paulo, Paraná and Federal Government Water Quality & Pollution Control Project*, Relatório de Conclusão da Implementação (ICR) nº 28962 (junho de 2004). Avaliação do IEG (setembro de 2004); versão preliminar do Relatório de Avaliação do Desempenho do Projeto do IEG (março de 2007).

O PPAR foi extremamente positivo nas suas constatações e recomendações com respeito à pertinência da primeira geração de programas PQA no Brasil e chegou às seguintes conclusões sobre esses tipos de programas:

- Lançaram as bases de uma nova abordagem para a gestão da qualidade da água em grandes áreas urbanas, rompendo com os moldes convencionais e representando novos e importantes padrões de política e prática na assistência do Banco no setor de água e saneamento básico no Brasil — além de estabelecer os rudimentos das melhores práticas mundiais para a gestão dos recursos hídricos em áreas urbanas com o envolvimento dos pobres.
- Os projetos passaram a enfatizar uma escala que abrange toda a bacia, a fim de alcançar os objetivos de qualidade e eficiência em áreas urbanas densas; ao mesmo tempo, aprendeu-se que os desafios referentes à qualidade da água eram indissociáveis das questões da pobreza urbana.
- O Brasil ainda está longe de consolidar a abordagem para a gestão sustentável dos recursos hídricos e do uso da terra nas áreas urbanas, e a experiência dos países desenvolvidos sugere que essa consolidação pode levar décadas.
- Os projetos foram implementados em contextos metropolitanos complexos, o que faz das conquistas das políticas ainda mais dignas de nota — a abordagem das bacias hidrográficas é um método urgente, conveniente e pertinente do ponto de vista operacional para lidar com as questões que abrangem toda a região metropolitana.
- As desvantagens da abordagem híbrida, por sua vez, são a complexidade da gestão e os possíveis prós e contras da profundidade e abrangência da reforma de políticas.
- No âmbito do programa, nenhuma abordagem separada — seja a melhoria dos assentamentos informais ou o abastecimento de água e o saneamento básico — conseguiu obter melhores resultados que as abordagens híbridas PQA se considerarmos puramente os objetivos de qualidade da água.
- Os projetos contribuíram para um entendimento de como gerir questões intersetoriais difíceis envolvendo os numerosos atores nas metrópoles brasileiras.
- A fusão dos componentes da pobreza e das bacias hidrográficas em uma única abordagem criou uma nova etapa em que os agentes técnicos e de política puderam resolver problemas complexos em uma estrutura coerente.
- Os programas resolveram um dos dois grandes problemas na governança metropolitana: as grandes áreas metropolitanas precisam resolver questões técnicas de avaliação e planejamento econômico e decidir as suas prioridades e orçamentos.
- Os projetos PQA tomaram importantes medidas com relação ao que constitui um teste de viabilidade que indica que é possível enfrentar em conjunto as questões de política que vinculam a redução da pobreza, a prestação de serviços básicos e a melhoria do meio ambiente em escala regional.
- Os projetos PQA mostram que empreitadas complexas não precisam ser “árvores de Natal” — mas para evitar que os programas se tornem impossíveis de gerir, são necessários objetivos de política claros e é necessário um compromisso do Banco e do mutuário por várias décadas.
- Para evitar que as transições no cenário político e as perturbações partidárias se tornem pontos cegos, o Banco pode tomar medidas como explicações a vários partidos, a fim de orientar grupos de oposição e o público sobre o programa.

- Um aprendizado mais estruturado pode ser útil durante a preparação e implementação tanto para as unidades do programa como para os comitês das bacias.

9. Políticas de Salvaguarda (inclusive consultas públicas)

O programa foi classificado na Categoria Ambiental "A" de acordo com as políticas de salvaguarda correspondentes. A capacidade dos mutuários de sanar as questões relativas às salvaguardas é de modo geral boa. A Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SSRH) liderou a elaboração da avaliação ambiental estratégica da região, da avaliação social e do quadro de política de reassentamento para o Programa, em estreita colaboração com a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria da Habitação do Estado. As três secretarias, bem como a Sabesp, têm experiência considerável com o Banco Mundial, BID, JBIC e outras instituições que financiam programas em que aparecem questões relacionadas ao meio ambiente e a reassentamentos. Essas três secretarias foram responsáveis pela implementação do Programa Guarapiranga, financiado pelo Banco, de 1992 a 2000, a um custo total de US\$ 400 milhões, dentro do qual foram realizadas atividades ambientais e de reassentamento semelhantes na subbacia do Guarapiranga.

O Programa Mananciais aciona as seguintes salvaguardas (discutidas de forma detalhada no Relatório de Avaliação Ambiental do Programa e no Anexo 10 do PAD):

Avaliação Ambiental (OP 4.01): O mutuário, em conjunto com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, elaborou uma avaliação ambiental estratégica da região. Os relatórios da Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais (ESIA) do Programa foram trabalhados e atualizados pelos municípios de São Bernardo do Campo e Guarulhos nos seus respectivos anexos. As intervenções infraestruturais vão gerar impactos ambientais negativos de caráter temporário durante os respectivos períodos de construção, mesmo nos casos em que as intervenções se destinam a mitigar áreas existentes de degradação e em situação de risco. Portanto, será necessário seguir os critérios e procedimentos apropriados constantes do Manual Ambiental de Construção (EMC), parte do relatório da ESIA, e empregar as técnicas e procedimentos de construção adequados. O EMC será incorporado aos editais de licitação para as obras de construção civil. Os impactos ambientais das obras do Programa estão devidamente descritos no relatório da ESIA e resumidos no Anexo 10 do PAD para cada instituição executora. A relação abrange um grupo de atividades, estudos e programas para mitigar, atenuar e/ou neutralizar os impactos negativos causados pela execução das obras de construção civil, bem como salientar os efeitos positivos esperados das intervenções. Essas atividades também são apresentadas nos anexos do relatório da ESIA, nos Planos de Gestão Ambiental de cada instituição executora e nos anexos atualizados da ESIA elaborados pelos municípios. As avaliações ambientais e os planos de gestão ambiental das obras pertinentes, como as principais redes de esgoto, também foram revistos.

Habitats (OP 4.04): Áreas da Categoria 1 e Áreas de Preservação Permanente (APPs) estão localizadas ao longo das margens dos reservatórios e dos cursos de água selecionados ao abrigo deste Programa. Nessas áreas, se encontram trechos degradados pela ocupação urbana irregular, inclusive com moradias construídas de maneira precária. Também se encontram áreas de preservação e outras áreas que poderiam ser recuperadas. As intervenções nessas áreas se

concentrarão no remanejamento de famílias e posterior restauração ambiental e paisagística da área degradada em questão. No caso de áreas parcialmente degradadas ou das que ainda estejam preservadas, a estratégia será proteger e preservá-las por meio de ações para recuperar e criar uma série de parques (inclusive parques lineares às margens da Represa Billings). A gestão dessas áreas no longo prazo ficará a cargo das secretarias municipais do meio ambiente, com ou sem o apoio de ONGs locais.

Reassentamento Involuntário (OP 4.12): Um Quadro de Política de Reassentamento (RPF) para orientar o reassentamento involuntário a ser feito ao abrigo do Programa foi preparado de acordo com as diretrizes e salvaguardas do Banco. Os Planos de Ação de Reassentamento (RAPs) para cada subprojeto que preveja reassentamento serão elaborados em conjunto com os projetos de engenharia durante a implementação do Programa. Cada RAP será enviado ao Banco para revisão e liberação antes da assinatura e posterior implementação do respectivo contrato das obras de construção civil. Os planos de trabalho para São Bernardo do Campo descrevem um conjunto de intervenções em assentamentos precários, como a reforma de habitações e a construção de unidades habitacionais, ofornecimento de infraestrutura e equipamentos sociais, a criação de áreas para recreação, uma estratégia para regularização fundiária, ações visando a participação e inclusão social e uma avaliação posterior. Serão oferecidas várias opções de reassentamento, como o reassentamento externo, em uma nova área no mesmo bairro, reassentamento interno, com a regularização da posse da terra, a transferência interna e também a garantia de crédito como opção para aquisição de moradia. Os critérios para remoção são completos e estão bem descritos, englobando unidades em áreas protegidas (por exemplo, em APPs) e ou situadas em áreas em situação de risco, além de casas construídas de forma precária. No caso do município de Guarulhos, a demanda já identificada está restrita à aquisição de terrenos para a construção de uma estação de bombeamento. Terras poderão vir a ser necessárias em dois casos: i) aquisição de terrenos em caráter permanente e ii) permissão por parte do proprietário para garantir o acesso permanente a parte de sua propriedade para fins de manutenção. No segundo caso, os RAP abrangerão apenas as servidões em caráter involuntário.

Recursos Culturais Físicos (OP 4.11): O Programa não deve ter impacto sobre áreas de patrimônio histórico e cultural de São Bernardo do Campo e Guarulhos. Contudo, uma vez que a intervenção abrangerá atividades de construção e escavação para ampliar e substituir infraestruturas, a ESIA previu tanto a verificação da existência de patrimônio cultural conhecido na área do Programa, como os procedimentos para descobertas fortuitas de recursos significativos do ponto de vista cultural durante a implementação. Além disso, o Brasil tem um quadro legislativo e regulamentar bem desenvolvido, o qual está a cargo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e será seguido durante a implementação.

Consultas. Além dos entes dos governos do estado e dos municípios diretamente envolvidos na execução do Programa (GESP, Sabesp, SSE, SMA, SH/CDHU, PMSBC, PMG), a avaliação social identificou uma série de interessados importantes que participarão da implementação do Programa, como ONGs ambientais e sociais e associações comunitárias e de outros tipos.

Durante a preparação, uma série de consultas e discussões (sobre os termos de referência da EIA) foi mantida com o comitê e a agência da Bacia do Alto Tietê e com os subcomitês Juqueri–Cantareira, Tietê–Cabeceiras, Cotia–Guarapiranga, Billings–Tamanduateí e Pinheiros–Pirapora.

O comitê e os subcomitês são formados por representantes dos governos do estado e dos municípios, da sociedade civil e do meio acadêmico, entre outros. Além disso, vários entes e organizações locais e municipais estiveram envolvidos nessas consultas. Uma nova rodada de consultas, após a disseminação do relatório da EIA, foi realizada em junho de 2008, em seguimento à missão de Pré-avaliação. A concepção e os objetivos do Programa foram endossados durante essas consultas.

Espera-se uma grande participação social e apresentação de opiniões durante a preparação e implementação dos projetos de engenharia, sobretudo dos relacionados à urbanização dos assentamentos informais e irregulares e à oferta de saneamento e serviços relacionados. Além disso, o Programa prevê o monitoramento das obras de construção civil pela sociedade, bem como a realização de pesquisas de opinião para registrar e mitigar aspectos insatisfatórios das intervenções do Programa.

O Componente 1 do Programa prevê atividades complementares que contribuirão para o fortalecimento da comunicação e participação social, como i) eventos para a capacitação dos agentes ambientais; ii) oficinas para a participação da comunidade; iii) o desenvolvimento de vídeos e programas de rádio educacionais e a realização de programas de educação ambiental para as partes interessadas; iv) a preparação de diagnósticos ambientais e sociais visando a conscientização; v) pesquisas junto aos beneficiários; vi) o apoio à mobilização da comunidade, trabalho social e outras atividades, sobretudo as relacionadas à urbanização dos assentamentos informais, à recuperação urbana e ao abastecimento de água e saneamento básico. O Programa Mananciais, um programa APL horizontal, prevê uma participação social considerável, como ocorreu durante o Programa Guarapiranga. Além disso, o Programa Mananciais prevê a supervisão social dos trabalhos após a conclusão, por meio de pesquisas junto às comunidades para melhorar eventuais resultados insatisfatórios.

Políticas de Salvaguarda Acionadas pelo Projeto	Sim	Não
Avaliação Ambiental (OP/BP 4.01)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Habitats (OP/BP 4.04)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Controle de Pragas e Parasitas (OP 4.09)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recursos Culturais Físicos (OP/BP 4.11)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reassentamento Involuntário (OP/BP 4.12)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Povos Indígenas (OP/BP 4.10)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Florestas (OP/BP 4.36)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Segurança das Barragens (OP/BP 4.37)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projetos em Áreas em Disputa (OP/BP 7.60)*	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Projetos em Vias Navegáveis Internacionais (OP/BP 7.50)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

* Ao apoiar o projeto proposto, o Banco não pretende prejudicar a decisão final quanto aos direitos das partes sobre as áreas em disputa.

10. Relação de Documentos Técnicos Factuais

- Relatório da Avaliação Ambiental e anexos
- Documento de Informação do Projeto e ISDS (etapa de avaliação – atualização)
- Documento de Informação do Projeto e ISDS (etapa da PCN – atualização)
- *Aide-mémoires* das missões de preparação
- PCN e atas das reuniões da PCN
- PAD da QER e atas das reuniões da QER
- Resumo Executivo da Avaliação Ambiental
- Manual Operacional
- Carta Consulta
- Avaliação Econômica e Financeira
- Avaliação Institucional
- Avaliação Social
- Plano de Aquisições
- Relatório sobre Reassentamento Involuntário
- Decreto Estadual nº 50.667, de 30/03/2006, São Paulo
- Lei Estadual nº 12.183, de 29/12/2005, São Paulo
- Decreto Estadual nº 51.686, de 22/03/2007, São Paulo
- Lei Estadual nº 12.233, 16/01/2006, São Paulo
- Lei Federal nº 11.445/07

11. Contatos

Contato: Oscar E. Alvarado

Cargo: Especialista Sênior em Água e Saneamento

Tel.: +1 202 458-5840

Fax:

Email: Oalvarado@worldbank.org

12. Para mais informações, entre em contato com:

The InfoShop

The World Bank

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

Telefone: +1 202 458-4500

Fax: +1 202 522-1500

Email: pic@worldbank.org

Web: <http://www.worldbank.org/infoshop>